

УДК: 323.2

ББК: Ф2(2)

ИНСТИТУТ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН КАК ИНСТРУМЕНТ РЕАЛИЗАЦИИ ЭФФЕКТИВНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Хомова Ольга Владимировна

*ведущий специалист Управления по работе с обращениями граждан
Правительства Свердловской области, магистрант ФГАОУ ВПО «УрФУ
имени первого Президента России Б.Н. Ельцина», г. Екатеринбург*

E-mail: olyaxomova@mail.ru

Ключевые слова: обращения; граждане; социальный институт; субинститут; признаки; гражданское общество.

АННОТАЦИЯ

Доклад посвящён вопросам создания эффективного институционального механизма взаимодействия власти и гражданского общества. Сегодня у государства есть потребность в новых каналах «обратной связи», способствующих улучшению информационного обеспечения для принятия управленческих решений, повышению доверия общества к государственным институтам. В докладе сформулированы основные признаки социального субинститута обращений граждан, предложен механизм повышения эффективности работы этого института.

ABSTRACT

This report focuses on the establishment of effective institutional mechanism of interaction between government and civil society. Nowadays the state has a need of a new channel of «feedback» which can improve information for management decisions and increase public confidence in the state institutions. In this report the basic features of social subinstitutes of citizen's appeals are set out, and proposed a mechanism for increasing the efficiency of these subinstitutes.

Любой политический режим, при своём возникновении, ориентируется на решение конкретной политической или социальной проблемы, ради решения которой он создавался. По Конституции Российская Федерация – это «демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления», которое на современном этапе решает задачу построения социального государства, «политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» [1, с. 1].

При демократической форме правления, государство обязано обеспечить подъём в экономике и других сферах жизни людей, а народ не может быть бедным, необразованным, бесправным, угнетённым, безразличным к тому, что и как делает государственная власть. **Личная и экономическая свобода граждан является важным условием для появления гражданского общества.**

«В современных условиях гражданское общество выступает как многообразие непосредственных государством взаимоотношений свободных и равноправных индивидов в условиях рынка и демократической правовой государственности. В отличие от государственных структур в гражданском обществе преобладают не вертикальные (иерархические), а горизонтальные связи – отношения конкуренции и солидарности между юридически свободными и равноправными партнерами» [2, с. 1].

Общество как сложная система состоит из гражданского общества и государства. Взаимодействие этих подсистем неизбежно. Гражданское общество как социальный институт представляет перед государством интересы и потребности общества в целом, наиболее эффективно функционируя в правовом государстве. Именно правовое государство является необходимым условием его существования.

Наиболее противоречиво и проблематично взаимодействие власти и гражданского общества проявляется на региональном уровне управления, так как гражданское общество в России только формируется. Граждане в своём большинстве пассивны, демонстрируют низкий уровень участия в самоуправлении в экономической, политической, культурной сферах в стране и регионе.

Государство (как базовый социальный институт) заинтересовано во взаимодействии с обществом, в том, чтобы четко представлять, как общество

оценивает его управленческие решения, как решения реализуются на практике, какие дополнительные меры нужно принять, чтобы создать условия, гарантирующие стабильное, динамичное развитие региона. В настоящее время в демократической России власть, обладая необходимыми ресурсами, делает попытки формировать наиболее соответствующую определённым условиям и задачам модель и эффективные механизмы институционального взаимодействия с гражданским обществом. Решить проблемы эффективного взаимодействия государственной власти и гражданского общества можно через институциональный механизм их регулирования – обращения граждан. Этот механизм взаимодействия граждан и власти зафиксирован в ст. 33 Конституции Российской Федерации, согласно которой «граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления» [1, с. 5].

Институт обращений граждан в рамках государства как базового института целесообразно рассматривать как вспомогательный институт. Его основная цель – обеспечить практический механизм реализации конституционного права граждан на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Выделяют две основные группы субъектов института обращений граждан: 1) лица, которые обладают правом на подачу обращения; 2) субъекты, которым адресовано это обращение, обязанные его принять, рассмотреть поставленные в обращении вопросы, принять по нему необходимые меры (это органы государственной власти, местного самоуправления, должностные лица).

Таким образом, институт обращений граждан может быть охарактеризован и как субинститут в рамках государства как базового социального института. Субинститут представляет собой четко выраженную совокупность правовых норм внутри крупного социального института, регулиующую определенные специфические общественные отношения. В данном случае, субинститут обращений граждан регулирует коммуникативное взаимодействие власти и гражданского общества. Гражданское общество посредством обращений граждан в органы государственной власти информирует политических руководителей, тем самым, участвуя в управлении государством. Это необходимо для эффективного развития общества и является потребностью гражданина. Демократическое

государство обязано такую потребность удовлетворить. «Разнообразные формы гражданского участия возможны лишь в том случае, если у населения с властью устанавливаются не только вертикальные, иерархические отношения господства/подчинения, но и формируется режим горизонтальных, диалоговых отношений, построенных на фундаменте закона и права. От этого зависит диалогоспособность разных социальных акторов (от отдельных индивидов и социальных движений до институциональных игроков), их готовность к конструктивным формам взаимодействия» [3, с. 4].

Сегодня уже можно говорить, что сложился социальный институт обращений граждан в органы государственной власти. Действительно, в современной России есть все необходимые условия для его создания:

Гражданское общество, пусть и не окончательно сформированное, готово брать на свою ответственность решение государственных вопросов, участвовать в процессе управления жизнью общества;

У общества есть сформированная социально-политическая сфера, т.е. необходимые средства и механизмы для участия в процессе управления жизнью общества;

У общества есть необходимые ресурсы (материальные, финансовые, трудовые, организационные и др.), которые стабильно пополняются;

4. Возникла культурная среда – система знаков, действий, правил поведения, отражённая в действующем федеральном законодательстве, где прописаны действия и правила поведения людей, принадлежащих к этому социальному институту.

Кроме того, практическая реализация гражданами права на обращение в органы власти обладает рядом признаков социального института:

- выполнение жизненно важной потребности в эффективном инструменте управления жизнью общества (необходимость обратной связи, информационного канала, диалога с властью);
- совокупность обычаев, традиций и правил поведения (действуют законы, кодексы этики и служебного поведения);
- формальная и неформальная организация (создаётся высшей государственной властью и возникает стихийно на местах);

- совокупность норм и учреждений, регулирующих определенную сферу общественных отношений (входят в систему государственного управления, контролируются обществом);
- обособленный комплекс социальных действий (непосредственное взаимодействие, контакт, влияние);
- наличие системы санкций для поддержания устоявшихся норм и правил (прописаны в федеральных и региональных законах);
- система статусов и ролей субъектов взаимодействия (взяты курс на партнёрские отношения в процессе взаимодействия, закреплена чёткая иерархия структуры).

Основной функцией института обращений граждан как социального института является коммуникативная функция, позволяющая гражданам участвовать в управлении общественной жизнью страны. Важной функцией социального института обращений граждан является социальный контроль общества над институтами публичной власти путём использования гражданами права на обращение в органы государственной власти с целью защиты нарушенных прав или выражения мнения по различным общественным проблемам. Таким образом, взаимодействие социальных институтов государства и гражданского общества необходимо рассматривать через субинститут «Обращения граждан».

Обращения граждан в государственные органы являются одной из форм участия граждан в управлении (демократия), способствуют укреплению связей государственного аппарата с населением, являясь существенным источником информации, необходимой при решении текущих и перспективных вопросов государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства.

В настоящее время работа с обращениями граждан регулируется Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (с изм. и доп.). Однако Федеральный закон № 59-ФЗ, как и ряд действующих нормативно-правовых актов, регулирующих работу с обращениями граждан в РФ, не содержит действенного механизма реализации права граждан на обращение.

Государство создаёт государственные управленческие структуры и наделяет их должностных лиц – государственных служащих – необходимыми

полномочиями для реализации права граждан на обращение. Специфика традиционного менеджмента в государственной службе часто обозначается такими терминами как «администрирование» и «бюрократия». «Бюрократия внутренне присуща любому государственному устройству, и полностью избавиться от нее нельзя. Однако можно и нужно найти способы, позволяющие минимизировать наносимый ею ущерб» [4, с. 8].

К сожалению, среди сегодняшних чиновников много таких, которые занимаются лишь имитацией деятельности, являя собой образец бюрократического подхода к институту обращений граждан. Доказательством служат их необоснованные письменные отказы в ответ на обращения граждан, так называемые «отписки». Существует целая технология составления чиновниками-бюрократами отписок. Основными характерными особенностями отписок госчиновников на обращения граждан являются:

- большая часть ответа содержит изложение положений нормативно-правовых актов, либо не имеющих прямого отношения к сути поставленного вопроса, либо хорошо известных заявителю. При этом обильные цитаты и ссылки на нормативные акты заменяют собой рассмотрение заявления по существу;
- подмена предмета обжалования. Гражданин ставит в своем обращении перед органом власти конкретные вопросы, но получаете ответ совсем на другие вопросы;
- подмена основных доводов заявителя второстепенными. Государственный служащий оценивает только незначительные доводы и принимает по ним необоснованное решение;
- подмена фактов мнениями. Субъективное мнение государственного служащего подменяет собой информацию о реальных событиях;
- несоответствие выводов утверждениям. Отписка содержит верные утверждения, но вывод делается абсолютно противоположный.

Часто государственные служащие в ответе-отписке преувеличивают объём произведённых ими действий, пытаясь, таким образом, убедить гражданина в объективном, всестороннем рассмотрении обращения по существу, как и требует от чиновника Закон.

Имеются в арсенале бюрократов и подготовленные юридической службой государственных органов ответы, которые не решают вопросы по существу заявленных требований, но прикрывают бюрократа с юридической точки зрения на случай обжалования гражданином принятого по обращению решения в суде.

Кроме перечисленных выше признаков отписок, можно указать и на следующие действия государственных служащих - бюрократов:

- обращение рассматривается без непосредственного участия гражданина, как правило, государственный служащий-бюрократ отказывается под
- различными предложениями от встречи с гражданином на личном приёме;
- обращение по вертикали власти направляется в орган, действия которого и обжалует гражданин;
- обращение перенаправляется тем должностным лицам или в те органы, которые не уполномочены принимать решение по поставленным вопросам;
- гражданина пытаются убедить, что его права могут быть восстановлены только в судебном порядке, хотя возможен внесудебный порядок восстановления нарушенных прав;
- обращение возвращается заявителю вместо направления его должностному лицу или органу, уполномоченному рассмотреть обращение.

В настоящее время на уровне федеральных и региональных органов исполнительной власти (министерств, федеральных служб, федеральных агентств) активно ведется работа по разработке и утверждению административных регламентов по работе с обращениями граждан. В Административный регламент по работе с обращениями граждан необходимо внести такое понятие как «отписка», указав признаки отписки и признаки бюрократического подхода при рассмотрении обращений; необходимо назначить ответственного (прописать, кто отвечает за получение гражданином отписки), а также прописать – какое наказание последует за отписки.

Соблюдение чиновником законной процедуры подготовки ответа по существу должно исключить часть повторных обращений, а значит, у

государственного служащего останется время для объективного и всестороннего рассмотрения первичных обращений в соответствии с действующим федеральным законодательством.

Решение крупных социальных вопросов граждане всё чаще готовы брать на свою ответственность. Всё чаще в органы государственной власти поступают не жалобы или претензии, а предложения и инициативы, имеющие законотворческий смысл. Сделать более эффективной систему диалога власти и граждан можно только сделав коммуникации более открытыми и прозрачными, поставив барьер для бюрократов в виде эффективного механизма реализации права граждан на обращение, жёстко контролируя принятые ими управленческие решения.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (в ред. от 21.07.2014). [Электронный ресурс]: сайт «КонсультантПлюс». URL: <http://www.constitution.ru/> (дата обращения 29.01.2015)
2. Понятие гражданского общества. [Электронный ресурс]: сайт «Grandars.ru». URL: <http://www.grandars.ru/college/sociologiya/ponyatie-grazhdanskogo-obshchestva.html> (дата обращения 30.01.2015)
3. Задорин И.В., Грешнова Е.В., Зайцев Д.Г. Власть и общество в России: развитие взаимодействия и повышение эффективности гражданского участия. [Электронный ресурс]: сайт «Zircon.ru.». URL: http://www.zircon.ru/upload/iblock/ecc/ZIRCON+USAID_doklad-2010_afragmentiy_0310.pdf (дата обращения 02.02.2015)
4. Савина Т.Н. Проблемы бюрократии в современной России. [Электронный ресурс]: Сайт «Системное управление». URL: sisupr.mrsu.ru/2009-2/pdf/26_Dashdamirov.pdf (дата обращения: 03.02.2015)